

Inleiding

Vanuit IORPII is voor pensioenfondsen sinds 13 januari 2019 de sleutelfunctie Interne Audit (SF IA) verplicht. DNB heeft in seminars en Q&A's inzicht proberen te geven in wat de wetgever van de pensioenfondsen verwacht en onderschrijft de meerwaarde van goed ingerichte sleutelfuncties op de versteviging van de governance van pensioenfondsen.

Als Instituut van Internal Auditors (IIA¹) volgen we dit met veel belangstelling en proberen wij de sector handvatten te geven om deze functie goed in te vullen. Wij constateren daarbij dat diverse pensioenfondsen op dit moment nog steeds aan het zoeken zijn naar een passende en proportionele invulling van de interne auditfunctie (IAF). Er is met name behoefte aan handvatten hoe dit binnen de wettelijke eisen effectief en efficiënt ingevuld kan worden. Dit geldt met name voor die pensioenfondsen waarvoor het door de beperkte omvang van het fonds niet mogelijk is een eigenstandige IAF in te richten en waarbij de oplossing gezocht moet worden in een combinatie met een andere functie en/of uitbesteding.

In deze notitie worden praktische oplossingen geschetst, die volgens het IIA voldoen aan de geldende wet- en regelgeving, voor:

1. Een bestuurder als houder SF IA, als proportionele invulling zonder de beperking van het niet kunnen deelnemen in de bestuurscommissies;
2. Een externe houder SF IA en vervuller van hetzelfde kantoor, zonder risico van belangenverstremgeling.

Deze handvatten zijn mede gebaseerd op onze ervaring en ons internationale raamwerk voor de beroepsuitoefening (International Professional Practices Framework (IPPF)). Wij zijn voornemens in het najaar van 2020 een event te organiseren met betrokkenen in de sector om good practices uit te wisselen en hierover te publiceren.

1. De proportionele invulling met de bestuurder als SF houder

Proportionaliteit met de interpretatie van DNB

DNB geeft in de Q&A van 11 maart 2020 een voorbeeld van proportionele invulling, waarin de voorzitter van het bestuur de houder van de SF IA kan zijn onder bepaalde voorwaarden en met bepaalde aanvullende maatregelen. Deze voorwaarden en maatregelen zijn afgeleid van de interpretatie van DNB van de wet en de toelichting daarop (hierna: de wet). DNB biedt in dezelfde Q&A pensioenfondsen echter ook expliciet ruimte om af te wijken van haar interpretatie van de wet, mits goed onderbouwd. Om de proportionele invulling in lijn met internationale governance-regels en beroepsstandaarden adequaat in te vullen, is naar onze mening een nadere duiding en interpretatie van de randvoorwaarden en maatregelen van belang. Het borgen van de onafhankelijkheid is hierin een kernpunt.

Het begrip onafhankelijk komt uit de IORP II-richtlijn en is in onze ogen impliciet gebaseerd op de internationale governance-regels en de wet. Anders had de Europese richtlijn dit vermoedelijk wel nader geduid. In de nota van toelichting bij de wet staat onder andere:

¹ Het IIA is de (wereldwijde) beroepsorganisatie van internal auditors. In Nederland hebben wij ruim 2.800 leden, wereldwijd 200.000. Als beroepsvereniging stimuleren en faciliteren wij de goede uitoefening van de Internal Audit functie (IAF) in de verschillende sectoren in het private en publieke domein.

1. “Er moet sprake zijn van een duidelijke verdeling en passende scheiding van verantwoordelijkheden en heldere rapportagelijnen”, en
2. “Voor de volledigheid wordt benadrukt dat de taken in de praktijk geen adviserend of uitvoerend karakter mogen hebben. Het gaat immers om een controlerende rol die voldoende onafhankelijk van de uitvoerende werkzaamheden moet functioneren”.

In essentie betekent de onafhankelijkheid zoals bedoeld in de wet, dat personen die de interne auditfunctie uitoefenen, geen verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van een andere functie die object van audit kan zijn. Ofwel ‘de slager mag niet zijn eigen vlees keuren’.²

In de standaard situatie is de SF houder dé auditprofessional, ofwel Hoofd IA. Er wordt in deze standaard situatie zonder nadere maatregelen aan de onafhankelijkheidseis voldaan, omdat het Hoofd IAF geen bestuurder is en geen andere verantwoordelijkheden binnen het fonds heeft.

Als de houder van de SF IA een bestuurder is (d.w.z. de voorzitter), dan lost DNB dit op met de volgende maatregelen (aanvullend op de eis dat de houder geen deel lid is van de diverse primaire commissies), zoals beschreven in de Q&A van 11 maart 2020:

- Indien de voorzitter acteert in zijn rol als sleutelfunctiehouder interne audit, bijvoorbeeld bij de bespreking van het auditplan in het bestuur, is een andere bestuurder de voorzitter tijdens die vergadering. Dit wordt in de notulen vastgelegd; en
- Het intern toezicht van de pensioenuitvoerder wordt door het bestuur van de pensioenuitvoerder gevraagd om in haar taakuitoefening in elk geval aandacht te besteden aan de effectiviteit van de interne auditfunctie en daar verantwoording over af te leggen.

In deze oplossing zijn weliswaar bepaalde maatregelen genomen, maar de houder SF IA blijft als bestuurder verantwoordelijkheid dragen voor het geheel van activiteiten van het fonds, en als houder SF IA tevens voor de selectie en uitvoering van de audits daarop. Daarmee wordt strikt genomen niet voldaan aan de wettelijke eis van onafhankelijkheid. Wij bevelen daarom aan om de proportionele invulling van de SF houderrol te organiseren zoals hieronder toegelicht. Dat alternatief past binnen het wettelijk kader, is consistent met het gangbare organisatiemodel van pensioenfondsen en is in overeenstemming met de internationale beroepsstandaarden.

Intermezzo

Veel pensioenfondsen besteden zowel de pensioenadministratie als het vermogensbeheer uit. Een bestuurder blijft verantwoordelijk voor deze uitbestede diensten, doch heeft geen uitvoerende verantwoordelijkheden, ook niet als lid van een commissie. Bestuurders vullen hun verantwoordelijkheid in door de uitbestedingspartner aan te sturen. Aansturing gebeurt op basis van de zogenaamde beleidscyclus: het vaststellen van de strategische uitgangspunten en randvoorwaarden, het geven de opdracht tot uitvoering binnen die kaders, het ontvangen van rapportages over de (mate van) realisatie van doelen en werkwijze en het op basis daarvan waar nodig bijsturen (i.c. wijzigen van de doelen of kaders voor de uitvoering). Daarom is het werk in deze bestuurscommissies geen uitvoerend werk op het gebied van vermogensbeheer en/of pensioenbeheer. Deze principes kunnen ook gelden voor de SF IA.

² Wij merken daarbij op dat onafhankelijkheid een instrument is om objectiviteit te bereiken. Objectiviteit is, naast integriteit, vertrouwelijkheid en competentie, één van de 4 beginselen van de Gedragscode (Code of Ethics) van het IIA. Objectiviteit betekent (o.a.) dat de IA zich bij het vormen van haar oordeel niet onrechtmatig laat beïnvloeden door eigen belangen of die van anderen.

Proportionaliteit met interpretatie van het IIA

De wet (MvT, p. 9) maakt het mogelijk dat een bestuurder SF houder is. Dit is van belang omdat proportionele invulling daarmee een wettelijke optie is. Hiervoor hebben we tevens gezien dat, vanuit de eis van onafhankelijkheid, een bestuurder geen Hoofd IA kan zijn. De passende oplossing voor dit dilemma is om de taak van Hoofd, zijnde het operationeel leiding geven aan de auditactiviteiten door te schuiven naar de vervuller van de SF IA. De houder blijft de eindverantwoordelijke, namens het bestuur, en heeft de wettelijke meld- en rapportagetaken.

Onder de volgende voorwaarden wordt aan de wettelijke eisen van onafhankelijkheid en van de verantwoordelijkheden van de SF houder (eindverantwoordelijkheid, rapportage- en meldplicht) voldaan:

1. De bestuurder, zijnde houder SF IA, zit zo hoog mogelijk in de hiërarchie van het bestuur, bij voorkeur de voorzitter. Het Hoofd van de IAF, in dit geval de vervuller, heeft dan meer status en gezag. Dit is belangrijk voor een effectieve SF IA. Dit geldt zowel in paritair als het omgekeerd gemengd bestuursmodel.
2. De houder SF IA rapporteert zowel aan het bestuur als aan het intern toezicht (conform de wettelijk eis), daarbij ondersteund door de SF vervuller.
3. Het intern toezicht besteedt in haar taakuitoefening aandacht aan de effectiviteit van de IAF en legt daarover verantwoording af (in lijn met algemeen aanvaarde governance-principes). Intern toezicht ontvangt daartoe het interne auditplan, een samenvatting van de resultaten van audits en de besluiten en acties in het verlengde daarvan (zoals genomen door het bestuur) en een overall verslag van de realisatie van het plan.
4. Zowel de houder als de vervuller van de SF IA worden door het bestuur benoemd. De houder SF IA is eindverantwoordelijk voor de functie, namens het gehele bestuur waar de collectieve verantwoordelijkheid rust. Het moet duidelijk zijn dat de IAF voor het gehele bestuur werkt en dit dient ook goed vastgelegd te worden in het charter.
5. Het interne audit charter, het interne auditplan, inclusief het bijbehorende budget en inclusief de vermelding per audit welke vervuller de audit gaat uitvoeren, worden vastgesteld door het bestuur en bekrachtigd door het toezichtsorgaan.

Met deze maatregelen wordt geborgd dat het bestuur en intern toezicht in control zijn ten aanzien van de effectiviteit van de SF IA en wordt voorkomen dat de organisatie en beheersing van de bedrijfsprocessen, of het toezicht hierop, ondermijnd zouden kunnen worden.

Wellicht ten overvloede merken we op dat hiermee ook wordt voldaan aan de meldplicht ofwel de eis dat, indien het bestuur geen afdoende maatregelen treft, via escalatie de bevindingen aan het toezichthoudend orgaan dan wel externe toezichthouder DNB worden gemeld. Dit escalatiekanaal zou kunnen worden belemmerd indien de SF houder de voorzitter is van het bestuur, maar middels de beschreven maatregelen wordt geborgd dat het toezichthoudend orgaan voldoende informatie verkrijgt, over zowel het functioneren van de IAF als de reacties van het bestuur op de signalen vanuit de IAF. Eventueel kan dat nog sterker worden geborgd door de mogelijkheid van een gesprek tussen de SF vervuller (Hoofd IA) en het toezichthoudend orgaan, indien daar behoefte aan bestaat of met een vaste frequentie ingepland.

Deskundigheid ofwel geschiktheid van de houder en vervuller

Gegeven bovenstaande inrichting en taakverdeling heeft de sleutelfunctiehouder niet in dezelfde sterke mate aan alle in de Q&A van 18 december 2018 genoemde geschiktheidseisen te voldoen.

Met name de vaktechnische kennis en ervaring om operationeel leiding te kunnen geven aan een IAF mag ontbreken. Bovengenoemde Q&A staat dat ook toe. Er staat immers: ‘De mate van diepgang van de kennis op de verschillende deelgebieden moet in onderlinge samenhang worden gezien en in verhouding staan tot de omvang, aard, schaal en complexiteit van de werkzaamheden die de sleutelfunctiehouder verricht of gaat verrichten binnen de sleutelfunctie.’

Gegeven bovenstaande invulling, zou de sleutelfunctiehouder vooral in staat moeten zijn de vervullers van de functie aan te sturen en te kunnen beoordelen of zij hun werk adequaat (kunnen) doen alsmede in staat zijn om de impact van de gerapporteerde audit-bevindingen op de bedrijfsvoering, te bepalen en adequate actie hierop te ondernemen. Dit valt onder de normale kwalificaties van een bestuurslid, en zeker van een voorzitter.

De kwaliteit van de gehele functie wordt geborgd door deze geschiktheidseisen wel volledig en in ‘sterke mate’ te stellen aan de vervuller aan wie de genoemde specifieke (leidinggevende) taken worden gedelegeerd en aan de vervullers bij de uitbestedingspartners. Bij dit laatste geeft ook het uitbestedingsbeleid richting. Hierin zouden, in lijn met de guidance van DNB voor uitbesteding, eisen moeten worden gesteld aan de kwaliteitsborging.

Hiermee wordt ook meer aangesloten bij zowel de internationale beroepsnormen als de algemene principes van good governance. Daarin zijn de eisen aan de bestuurders die eindverantwoordelijk zijn voor de IAF beperkt.

Een aanvullende eis aan de vervullers kan zijn dat zij lid zijn van het IIA en daarmee instemmen met de voor het beroep algemeen geaccepteerde beroepsnormen (het IPPF).

2. Combinatie van houder en vervuller SF IA bij externe partij

In de Q&A (over uitbesteding) van 11 maart 2020 geeft DNB aan dat een combinatie van het uitbesteden van de rol van SF houder en die van vervuller bij één organisatie, waarbij de houder een belang heeft, het risico van belangenverstrengeling met zich meebrengt. Het risico bestaat eruit dat een ‘Hoofd IA’, die is aangetrokken van een externe partij, onnodig veel werk door zijn ‘eigen’ organisatie zou kunnen laten uitvoeren. Dit risico is dus ook in zekere mate aanwezig in de hiervoor beschreven proportionele invulling, waarin de rol van Hoofd IA is doorgeschoven naar de vervuller.

DNB geeft expliciet aan in de Q&A dat pensioenfondsen dit risico kunnen voorkomen door bovengenoemde combinatie te vermijden of door maatregelen te treffen die dit risico tegengaan. Omdat pensioenfondsen deze combinatie veelal als één van de mogelijke efficiënte en effectieve oplossingen zien, geven wij hierbij richting over de daartoe mogelijk te treffen maatregelen:

1. Het interne audit charter, het interne auditplan, inclusief het bijbehorende budget en inclusief de vermelding per audit welke vervuller de audit gaat uitvoeren, worden vastgesteld door het bestuur en goedgekeurd door intern toezicht. Deze maatregelen worden goed vastgelegd in het interne audit charter.
2. Als extra maatregel zou overwogen kunnen worden om in het interne audit charter vast te leggen dat bij een combinatie de vervuller van de SF IA alleen de audits uitvoert binnen het pensioenfonds en dat de IAF van de uitbestedingspartijen de audits bij de uitbestedingspartijen uitvoert, mits deze functie aan de daaraan te stellen eisen voldoet.
3. Een andere mogelijke extra maatregel is het maximaliseren van het aantal audits dat mag worden uitgevoerd door de vervuller waaraan de houder verbonden is (bijvoorbeeld 3 per jaar).

Met deze maatregelen kan het bestuur samen met het intern toezicht naar onze mening in opzet voldoende maatregelen treffen en achten wij het risico van (de schijn van) belangenverstremming voldoende tegen te gaan. Ook, omdat aanvullend ook de Gedragscode van het pensioenfonds hier richting aan geeft. Voor internal auditors die zijn aangesloten bij het IIA geldt aanvullend de Gedragscode van het IIA, waarin integriteit als belangrijk principe geldt.